

# O Ministério Público e os desafios no combate à violência contra a Mulher<sup>1</sup>

Sérgio Felgueiras

Lúcia G. Pais Paulo Machado

(ICPOL - Centro de Investigação do Instituto Superior de  
Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Portugal)

## 1. INTRODUÇÃO

É incontornável falar na violência doméstica (VD) quando se fala em violência contra a mulher. Apesar do que se supõe ser uma crescente e genuína preocupação das instâncias decisoras face à VD, a tendência atual, em Portugal, é a de um aumento de casos reportados por homens quando comparados com os de mulheres. Porém, nas próximas décadas, mantendo-se as tendências atuais, continuará a haver uma prevalência de vitimação feminina.

Em Portugal, desde 2008 até 2019 mais de 270000 mulheres foram vítimas de violência doméstica<sup>2</sup>, crimes que trouxeram consequências significativas para cada uma das vítimas (ver Figura 1).

---

1 Todas as referências a entidades e textos oficiais estão de acordo com a sua designação original, independente do uso do Novo Acordo Ortográfico, adotado pelos autores deste texto.

2 Dados Direção Geral de Política da Justiça, disponíveis em [https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Lesados\\_ofendidos\\_crimes\\_registados\\_sexo.aspx](https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Lesados_ofendidos_crimes_registados_sexo.aspx), consultado no dia 21 de novembro de 2020.

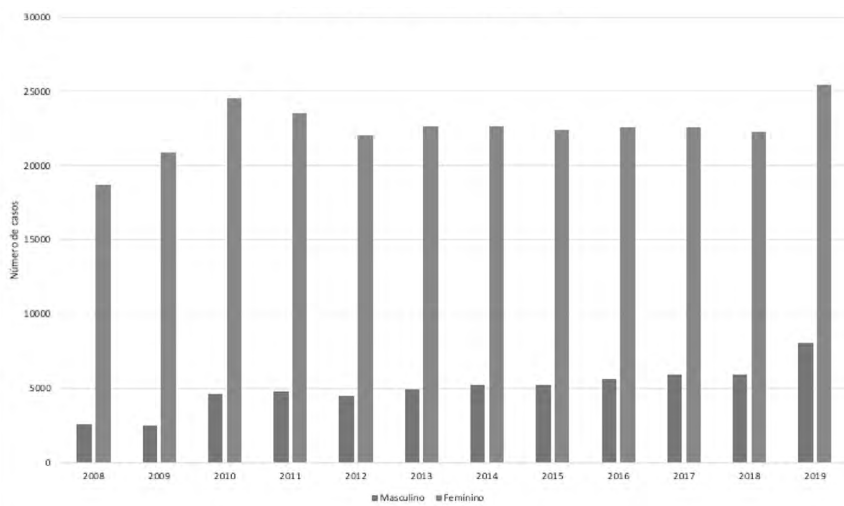


Figura 1 - Total de Vítimas de Violência Doméstica por Género (2008 – 2019)

Este resultado representa mais de 82% do número de vítimas de violência doméstica em Portugal, o que demonstra as assimetrias de género que se verificam neste tipo de infração criminal. Por outro lado, a letalidade que se tem verificado nas situações de VD agudiza, manifestamente, o problema, ao deixar no ar um certo sentimento de inoperância das várias entidades envolvidas. Em Fevereiro de 2019, Francisca van Dunem – Ministra da Justiça – afirmava em entrevista ao Diário de Notícias: “parece-nos que o peso dos homicídios em contexto de violência doméstica, no contexto dos homicídios dolosos não andarão longe dos 35% a 40%”.

Que desafios convocam os operadores da justiça na intervenção na violência contra as mulheres e, especificamente, na violência doméstica? Que movimento reformista tem vindo a ser tentado em Portugal? Que papel para o Ministério Público? Que colaboração com os Órgãos de Polícia Criminal (OPC)?

## 2. SÍNTESE SOBRE O ENQUADRAMENTO E INSTRUMENTOS LEGAIS

A crescente visibilidade que a violência doméstica tem conhecido em Portugal, nos últimos tempos, com a mediatização de um crescente número de casos, tornou evidente um movimento de transformação sociocultural com repercussões em termos procedimentais (na lei e na ação das polícias) e obrigou à conceção e implementação de reformas por parte do poder político para enfrentar a violência doméstica enquanto problema social complexo (Rittel & Webber, 1973). Façamos um rápido sobrevoo para conhecer os instrumentos jurídicos que balizam a intervenção no terreno.

Em 1970, o Grupo de Trabalho para a Definição de uma Política Nacional Global acerca da Mulher (que precedeu a CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, nascida formalmente em 1977) publicou um estudo inteiramente dedicado ao tema da discriminação contra as mulheres no direito da família português. Mais do que uma iniciativa técnica-jurídica e de alcance académico, tratou-se de algo com enorme valor simbólico e político, num país atávico, marcado por uma ditadura e por uma legis Constitucional que discriminava as mulheres. A explicação para este facto reside no surgimento na esfera do Poder de uma elite culturalmente já bastante influenciada pelos modelos Europeus que rompiam com uma visão assimétrica da sociedade, também suportada no género.

Após a Revolução de Abril de 1974, vários mecanismos foram concebidos para abordar a questão da condição e dos direitos da mulher. Desde logo, a nova Constituição de 1976 declarou, enfim, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei como um dos princípios fundamentais. Assim, as mulheres passaram a ser cidadãs com plenos direitos e deveres, não podendo ser discriminadas na escolha da profissão, no acesso ao trabalho, na remuneração auferida, e tendo, na área da família, iguais direitos e deveres relativamente ao cônjuge masculino.

Portugal ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (assinada a 24 de Abril de 1980; Lei n.º 23/80, de 26 de Julho, aprovou a Convenção; depósito do instrumento de ratificação pelo Secretário-Geral da ONU a 30 de Julho de 1980). A Convenção entrou em vigor em Portugal a 03 de Setembro de 1981.

No final da década de 90, no âmbito do Programa INOVAR e com o apoio do Ministério da Administração Interna, foram dados passos importantes no que concerne ao tópico da violência doméstica, nomeadamente:

- Novos procedimentos de recolha de dados pelas forças de segurança e implementação de uma base de dados de queixas ao nível nacional;
- Desenvolvimento de instalações adequadas dentro das esquadras de polícia para as vítimas de VD (para que possam apresentar as queixas de forma segura e com privacidade);
- A produção de módulos de formação contínua dirigidos a todo o dispositivo policial nacional (PSP e GNR), inscritos em programas de formação a distância, que versavam especificamente a problemática da violência doméstica e os procedimentos policiais formais a adotar;
- Campanhas públicas e colagem de cartazes convidando as vítimas a denunciar as agressões. Alguns desses cartazes são, ainda hoje, visíveis em várias Esquadras da PSP e Postos Territoriais da GNR.

O primeiro Plano Nacional contra a Violência Doméstica foi aprovado em 1999. E, durante muitos anos, Portugal teve vários Planos de Ação para diferentes tipos de violência, por períodos quaternários.

Em 2000 a violência doméstica passou a considerar-se um crime público (Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio), o que significa que o conhecimento da sua ocorrência passou a bastar para que as autoridades intervenham, podendo aplicar medidas de proteção e instaurar processo criminal, não sendo, pois, necessária a denúncia ou participação da vítima.

A Recomendação (2002)<sup>5</sup> sobre a proteção das mulheres contra a violência, adotada pelo Conselho da Europa (Comité de Ministros) em 13 de Abril de 2002, é também importante considerar neste breve elenco, sem pretensões de exaustividade.

Em 2007 a lei de política criminal para o biénio 2007-2009 (Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto) estabelecia que a VD seria um crime de prevenção prioritária (Artigo 3.º, alínea a) e de investigação prioritária (Artigo 4.º, alínea a). Nesse mesmo ano, o Código Penal (CP; Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro) autonomizou o crime de VD em relação a outros crimes contra mulheres, crianças, idosos ou outras pessoas que vivam com o agressor, v.g. crimes de maus-tratos<sup>3</sup>.

Em 2008 passaram a estar disponíveis, no sítio do Instituto Nacional de Estatística (INE) na internet, estatísticas oficiais sobre crimes de violência doméstica, autonomizados dos demais tipos de crime contra as pessoas.

Em 2009, o Programa de Estocolmo, adotado pelo Conselho Europeu e publicado em Maio de 2010, deu prioridade às questões das pessoas vulneráveis, e isto aplicou-se às mulheres vítimas de violência.

Em Setembro de 2009 foi publicado o Regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas (Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro), que estabeleceu um conjunto de medidas, por exemplo: a criação da Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídios em Violência Doméstica (EARHVD); a definição do Estatuto de Vítima de VD; a proteção policial e tu-

---

3 Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/640142/details/maximized>

tela judicial relativamente às vítimas; a criação de Rede Nacional de Apoio às Vítimas de violência doméstica.

A Lei n.º 26/2010, de 30 de Agosto, alterou o âmbito do crime de VD, passando a classificar-se como criminalidade violenta. O Ministério Público passou a ser obrigado a informar as vítimas sobre indemnizações e apoio financeiro imediato, bem como a rede de apoio a que as vítimas do crime podem requerer assistência.

Portugal ratificou também a Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (Convenção de Istambul; Resolução do Parlamento n.º 4/2013, de 21 de Janeiro, aprovou a Convenção; Decreto Presidencial n.º 13/2013, de 21 de Janeiro, ratificou a Convenção). A Convenção entrou em vigor em Portugal a 21 de Janeiro de 2013 e é atualmente juridicamente vinculativa.

Em Maio de 2018 o governo português estabeleceu uma Estratégia Nacional para a Igualdade e Não-Discriminação 2018-2030 denominada **Portugal + Igual**, destinada a combater a discriminação e a violência, e a promover a igualdade. Esta é a sexta geração do Programa Estratégico Nacional, que congrega agora todas as diferentes entidades e organizações que trabalham no tema da VD. Para implementar a Estratégia Portugal + Igual, a CIG está a liderar o processo, e foram criadas mais duas comissões (a Comissão de Acompanhamento e a Comissão de Acompanhamento Técnico do Plano de Ação). Esta Estratégia Nacional envolve: o Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI); a Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica, em nome do Ministério da Administração Interna; a Polícia de Segurança Pública (PSP); a Guarda Nacional Republicana (GNR); a Direção-Geral da Administração da Justiça; a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG); a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV); a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ); os Gabi-

netes Distritais do Ministério Público; e, a Procuradoria-Geral da República (PGR).

A adoção desta estratégia está em conformidade com os principais instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, e a Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (Convenção de Istambul). Esta estratégia tem três planos de ação, e um deles é específico para a VD: o Plano de Ação para Prevenir e Combater a Violência contra a Mulher e a Violência Doméstica. Este Plano de Ação baseia-se nas seguintes linhas-chave: 1 - Prevenir; 2 - Apoiar e proteger; 3 - Intervir junto do agressor; 4 - Qualificar os respondentes profissionais; 5 - Investigar, monitorizar e avaliar as políticas públicas.

Não obstante, o relatório do Grupo de Peritos em Ação contra a Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (GREVIO, 2019) sobre Portugal salientava que a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica

“ainda não cumpriu a sua missão de permitir uma cooperação verdadeiramente eficaz entre todos os intervenientes relevantes. (...) Existem bons exemplos onde a coordenação parcial é praticada, mas (...) eles parecem confiar na iniciativa individual das agências em causa” (p. 37).

### **3. A REALIDADE DA VD OBRIGA A NOVO IMPULSO REFORMISTA**

No início de 2019, Portugal assistiu a um incrível número de mortes em contexto de violência doméstica (12 mortes até 14 de fevereiro, sendo que a média anual se situa em torno das 40 vítimas) – algo que os profissionais que trabalham na área facilmente reco-

nheceram e sinalizaram como sendo o resultado de uma completa inoperância na intervenção na violência doméstica. Mesmo com uma intensa cobertura mediática, os homicídios não pararam de acontecer, inclusivamente em casos já sinalizados e com avaliação de risco feita pelas forças de segurança.

Por outro lado, nesse mesmo ano de 2019 foi conhecida uma sentença do Conselho Superior de Magistratura sobre um juiz desembargador que foi submetido a um inquérito disciplinar porque escreveu uma sentença abusiva, tendenciosa e preconceituosa sobre uma mulher que foi agredida pelo seu marido e também pelo seu amante. A decisão final foi uma Pena de Advertência registada e, assim mesmo, o juiz decidiu recorrer para o Supremo Tribunal de Justiça (cf. [https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2020/07/sum\\_acord\\_cont\\_janajun.pdf](https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2020/07/sum_acord_cont_janajun.pdf)), que confirmou a pena. Os conselheiros fundamentaram a decisão com o facto de o juiz ter usado

“expressões impróprias, por afectarem a dignidade pessoal e a consideração social” das vítimas de violência doméstica no geral. Mais: a utilização dessas expressões “lesa a imagem de ponderação, de moderação e de imparcialidade que o sistema de justiça deve transmitir à sociedade”.

Foi, entretanto, afastado de decisões sobre recursos neste tipo de processos-crime.

Estas ocorrências e a divulgação, pela comunicação social, de pormenores sórdidos acerca dos casos gerou intenso debate por todo o tecido social e levou o Governo a criar uma Comissão Técnica Multidisciplinar para a Melhoria da Prevenção e Combate à Violência Doméstica (CTM; Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2019, de 6 de Março).

A CTM apresentou um relatório que conduziu à Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de Agosto, que “aprova medidas de prevenção e combate à violência doméstica” e incluiu



várias determinações. Para as cumprir, foram construídos quatro instrumentos, que foram apresentados pelo Governo português em Junho de 2020. A saber:

- *Manual sobre Atuação Funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de VD*. Este descreve os procedimentos que se iniciam com a apresentação de um relatório e que visam proteger e apoiar a vítima, incluindo a preservação e aquisição urgente de provas, a contenção e definição da situação processual do agressor e a subsequente intervenção judicial e social integrada. O Manual pretende acelerar o desempenho dos OPC especialmente envolvidos: GNR, PSP e PJ<sup>4</sup>.

- *Guia de Intervenção Integrada junto de Crianças ou Jovens Vítimas de Violência Doméstica*. Este é um guia comum às várias entidades e serviços que intervêm com crianças e jovens, tais como a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica, as forças de segurança, as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, a segurança social, as equipas especializadas de escolas, os núcleos de saúde especializados e os centros educativos. Normaliza pressupostos de ação e descreve procedimentos de sinalização, intervenção e encaminhamento, assegurando a proteção de crianças e jovens vítimas de violência doméstica<sup>5</sup>.

- *Plano Anual de Formação Conjunta: Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica*. Sendo o primeiro plano de formação comum aos vários sectores intervenientes nesta área, baseia-se na normalização de conceitos, na definição de conteúdos e metodologias de formação baseadas na análise de casos concretos, e na identificação de um conjunto de formadores especializados.

4 Disponível em <https://bit.ly/38453Iz>

5 Disponível em <https://bit.ly/2CCOQOE>

O plano assegura que estes sectores baseiam a sua intervenção numa visão integrada, multidisciplinar e interdisciplinar dos conteúdos de formação, considerando o grau de especialização necessário<sup>6</sup>.

- *Guia de Requisitos Mínimos para Programas e Projetos de Prevenção Primária da Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica*. Este Guia é um instrumento orientador para uma intervenção integrada na prevenção primária, estabelecendo diretrizes teóricas e metodológicas, pressupostos operacionais e requisitos mínimos para a conceção, implementação e avaliação de programas e projetos de prevenção para vários grupos etários, incluindo um enfoque particular na prevenção entre crianças e jovens, e na datação da violência<sup>7</sup>.

Estes quatro instrumentos foram apresentados como sendo inovadores e prioritários para prevenir e combater a violência doméstica. Pela primeira vez, foram padronizados os pressupostos de ação e definidos procedimentos coordenados entre os vários agentes envolvidos, em dimensões fundamentais de intervenção, de acordo com as recomendações do Grupo de Peritos do Conselho da Europa sobre o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica, da Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídios sobre Violência Doméstica, e da Comissão Técnica Multidisciplinar (CTM atrás mencionada).

Além disso, na lei portuguesa que define os objetivos da política criminal para o biênio 2020-2022 (Lei n.º 55/2020, de 27 de Agosto), foi dada especial atenção às vítimas particularmente vulneráveis. Tal como nas versões anteriores desta Lei (para os prazos precedentes), a VD continua a estar entre o conjunto de crimes para os quais a prevenção e investigação são uma prioridade. Pela primeira vez, o homicídio de parceiros íntimos é destacado neste contexto.

6 Disponível em <https://bit.ly/2YzaYBY>

7 Disponível em <https://bit.ly/3eC3AeW>

Este foco nos mais vulneráveis constituía já uma preocupação apontada pelo GREVIO (2019). Uma das recomendações feitas a Portugal ia no sentido de realizar estudos e recolher dados considerando a violência que afeta ou pode afetar certos grupos, como mulheres migrantes, refugiadas ou com pedidos de asilo, pertencentes a minorias étnicas. Dever-se-ia, também, integrar as suas perspetivas no desenho, implementação e monitorização e avaliação de políticas, bem como contemplar a prevenção e o combate à violência contra as mulheres nas políticas e programas criados especificamente para tais grupos. De resto, foi no início de Novembro (de 2020) que abriu o primeiro espaço para atendimento de vítimas de violência doméstica migrantes e vítimas de práticas tradicionais nefastas, no Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes em Lisboa<sup>8</sup>.

No final de 2019, na sua Diretiva n.º 5/2019, de 4 de Dezembro, a Procuradoria-Geral da República estabeleceu os “procedimentos específicos a observar pelos magistrados e agentes do Ministério Público na área da violência doméstica”, discriminando um conjunto de “orientações para uma ação uniforme nos segmentos identificados como particularmente carentes de intervenção normalizada”.

Diga-se, entretanto, que em 2019, os OPC registaram 39746 incidentes de VD<sup>9</sup>, o que representa um aumento de 18% em comparação com o ano anterior. Este aumento de incidentes de VD, bem como o número de homicídios de mulheres que ocorreram em 2019 (27, de um total de 33 vítimas num contexto conjugal - dados de casos que estavam a ser investigados nesse ano), justificaram um reforço de respostas por parte das autoridades. Com cada vez maior visibilidade e notoriedade, o fenómeno da violência doméstica reforçou consideravelmente a sua presença nas agendas pública, mediática e política.

8 Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=abertura-do-1-es-paco-atendimento-as-vitimas-de-violencia-domestica-migrantes-e-a-vitimas-de-praticas-tradicio-nais-nefastas-no-centro-nacional-de-apoio-a-integracao-de-migrantes-de-lisboa>

9 Disponível em [https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Lesados\\_ofendidos\\_crimes\\_registados\\_sexo.aspx](https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Lesados_ofendidos_crimes_registados_sexo.aspx)

Por outro lado, a pandemia de Covid-19 e consequente confinamento veio acrescentar preocupação pela maior desproteção e maior exposição a violência dentro de portas. Com o advento da crise pandémica, o Governo português tomou várias medidas especificamente dirigidas às situações de violência doméstica e a CIG lançou várias campanhas (conselhos de segurança, listagem de recursos, etc.), incluindo atividades no *Facebook* e *Instagram*, bem como um número verde (gratuito), já existente, de serviço de informação às vítimas, a funcionar 24 horas por dia/365 dias por ano. Uma campanha, por exemplo, visou especificamente os vizinhos das vítimas ou potenciais vítimas de VD durante os períodos em que todos devem ficar em casa. (As campanhas ficaram disponíveis em diferentes línguas<sup>10</sup>). Além disso, algumas Organizações Não-Governamentais e Associações Profissionais lançaram campanhas e programas específicos dirigidos não só às vítimas de VD (incluindo crianças e idosos), mas também para apoiar os profissionais que lidam com essas situações.

Um dos primeiros resultados traduziu-se num claro aumento dos pedidos de apoio por parte das vítimas. O Governo afirmou, em 15 de Julho, ter havido um aumento de mais de 200% nos pedidos de apoio entre Março e Junho, comparativamente com o primeiro semestre de 2019 (854 vs. 253).

Os dados relativos ao terceiro trimestre de 2020<sup>11</sup>, dos quais se apresenta uma súmula na Tabela 1, mostram que ocorreram 8228 denúncias de VD, evidenciando um aumento de denúncias às forças de segurança (1,1%), e nove vítimas de homicídio (valor igual ao do período homólogo de 2019).

10 Disponível em [www.cig.gov.pt/2020/04/covid-19-seguranca-isolamento/](http://www.cig.gov.pt/2020/04/covid-19-seguranca-isolamento/).

11 Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%-2bLCAAAAAABAAzNLAwMgMASuv6ogUAAAA%3d>

Tabela 1 - Súmula dos Dados Relativos à VD: Terceiro Trimestre de 2020

<b>VIOLÊNCIA DOMÉSTICA</b>	<b>3T2020</b>	<b>2T2020</b>	<b>3T2019</b>	<b>VARIAÇÃO 3T2020/3T2019</b>
Ocorrências participadas às polícias (fonte: PSP e GNR)	8228	6928	8137	1,1%
Reclusos – total	1095	1064	973	12,5%
Medidas de coação de afastamento – total	785	738	570	26,0%
Pessoas em programas para agressores – total	1926	1596	1391	43,6%
Pessoas em teleassistência em VD (fonte: CIG)	3927	3608	2727	44,0%

Conforme pode ler-se no documento,

“até ao final do terceiro trimestre de 2020, registaram-se 19 homicídios, correspondente a 15 mulheres, 1 menor e 3 homens. À data de 19.11.2020, registam-se 20 homicídios, correspondente a 16 mulheres. De sublinhar o aumento significativo de pessoas integradas em Programas para Agressores em Violência Doméstica na comunidade, que no final do terceiro trimestre de 2020 eram de 1.898 pessoas, mais 45,11% que no período homólogo, correspondente a mais 590 pessoas”.

Destaca-se, igualmente, um aumento de 44% de pessoas em teleassistência relativamente ao período homólogo. Da atividade dos tribunais resultou um aumento de 26% de aplicação de medidas de coação de afastamento dos agressores. Isto evidencia o acréscimo de labor solicitado aos vários intervenientes na área da violência contra as mulheres e, especificamente, da VD. Sinaliza, igualmente, algo que desmente a voz corrente que diz que os tribunais não agem perante a VD, mesmo em tempos de confinamento em virtude da pandemia de Covid-19.

#### 4. A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em Portugal, segundo a Constituição da República Portuguesa (art.º 219.º), o Ministério Público (MP) é o órgão que representa o Estado e defende os interesses legalmente definidos, participa na implementação da política criminal, exerce a ação penal e defende a legalidade democrática. Considerando o quadro funcional do MP e o combate da violência contra as mulheres, importa, neste momento, destacar o seu papel no exercício da ação penal. Vidal considera que

“na prevenção e repressão do crime compete ao Ministério Público dirigir a investigação criminal e orientar e fiscalizar as entidades policiais dela incumbidas; instaurar o procedimento criminal contra os autores das infracções cometidas, exercendo a acção penal nos tribunais de instrução criminal, criminais de pequena instância criminal, e de execução de penas” (Vidal, 2004, p. 326).

Mas não apenas. Na organização do sistema judicial português e considerando o quadro de competências legalmente definidas, o MP assume um papel central na prossecução da política criminal e na condução da ação penal, o que significa que é uma entidade charneira no quadro da prevenção e repressão criminal em geral, exercendo um papel fundamental na construção das respostas e articulação da intervenção estatal no quadro da VD (aplicação das medidas de proteção e de coação, e recolha dos meios de prova). Assim, a intervenção do MP destaca-se em relação aos restantes intervenientes, não apenas pela sua ação ao nível processual, na proteção e segurança da vítima, mas também *a posteriori* através da sua participação na Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica (EARHVD).

Como referido antes, o aumento do número de vítimas mortais em VD verificado no início do ano de 2019, obrigou a que as autoridades portuguesas realizassem uma profunda reflexão sobre o

sistema de resposta a ocorrências de VD. O MP emitiu então, através da Procuradoria-Geral da República, a Diretiva n.º 5/2019, de 4 de Dezembro, com o objetivo de uniformizar, coordenar e agilizar as respostas perante situações de VD.

Para o Ministério Público a violência doméstica é um

“fenómeno criminal de inequívoca gravidade, evidenciada, entre outros indicadores, pelo elevado número de inquéritos registados, de vítimas que provoca e de desfechos letais verificados, a violência doméstica constitui, no panorama nacional, um problema social de indiscutível relevância” (Diretiva n.º 5/2019, de 4 de Dezembro).

Nesta afirmação podemos constatar a relevância que o MP dá às ocorrências de VD, facto que esteve na origem da criação de novas estruturas. Em Março de 2019, no quadro do Protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça e a Procuradoria-Geral da República, foram criados seis Gabinetes de Atendimento a Vítimas de Violência de Género (GAV) nos Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP) no litoral do país. É de notar que estes GAV constituem-se como mais uma estrutura de atendimento a par com as Salas de Atendimento a Vítimas (SAV), criadas desde 1998<sup>12</sup> nas Esquadras da PSP e Postos da GNR, e que cobrem cerca de 70% do território neste momento.

Recentemente, em Outubro de 2019, foram também criadas as Secções Especializadas Integradas de Violência Doméstica (SEI-VD), compostas por Núcleos de Ação Penal (NAP) e Núcleos de Família e Crianças (NFC), estando a funcionar a título experimental

---

12 Despacho do Ministro da Administração Interna n.º 15/98, de 9 de Março. Este Despacho foi, entretanto, revogado pelo Despacho no. 11718-A/2020, de 25 de Novembro, o qual aprovou o Regulamento das condições materiais das salas de atendimento à vítima em estabelecimento policial. De notar que uma preocupação de uniformização e melhoramento das condições de atendimento em infraestruturas policiais tinha já sido plasmada nas RTIFS (Recomendações Técnicas para Instalações de Segurança, publicadas pela Laboratório Nacional de Engenharia Civil, cuja primeira versão data de 2007). Estas RTIFS fazem hoje parte dos cadernos de encargos dos concursos públicos para a construção deste tipo de equipamentos.

em Lisboa, Seixal, Porto e Matosinhos. Estas transformações no MP permitem que a abordagem realizada ao fenómeno de VD tenha um carácter transversal ao incorporar na mesma Secção a dimensão penal e as dimensões família e criança, sendo necessário promover os canais de comunicação entre os núcleos e assegurar a articulação entre as duas áreas.

Um dos produtos resultantes das indicações da CTM (já mencionado acima) é o *Manual de Atuação Funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica*. Nele pode ler-se que a finalidade do Manual é:

“estabelecer os procedimentos que se iniciam com a aquisição da notícia do crime e que devem ser desenvolvidos pelos Órgãos de Polícia Criminal (OPC), com vista à proteção e apoio à vítima, à preservação e mobilização probatória urgente, à contenção e definição da situação processual da pessoa agressora e à subsequente intervenção judiciária e social integrada” (Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, 2020, p. 3).

A primeira ideia-chave que o Manual apresenta é a de que

“os OPC são a principal «porta de acesso» ao Sistema de Justiça Penal (SJP) e ao «sistema» de apoio às vítimas de maus tratos no contexto de Violência Doméstica (VD). O aperfeiçoamento dos procedimentos a adotar nas primeiras 72 horas após a denúncia é essencial para fazer a diferença na promoção da segurança das vítimas e aumentar a taxa de prosseguimento dos casos ao longo do SJP” (Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, 2020, p. 41).

Assim, a exigência de uma resposta célere em função do número significativo de ocorrências de VD implicou agilizar a adoção de um conjunto de medidas de proteção às vítimas nas primeiras 72 horas (a contar da notícia do crime), bem como garantir a obtenção



de prova e aplicar medidas ao agressor, designadamente, medidas de coação, conforme determinado no artigo n.º 29-A da Lei de Violência Doméstica, e reforçado no relatório final da Comissão Técnica Multidisciplinar para a melhoria da prevenção e combate à violência doméstica (CTM), exarado em 28 de Junho de 2019. Neste sentido, o artigo 28.º da Lei da Violência Doméstica (Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, alterada pela Lei n.º 129/2015, de 3 de Setembro) considera que o processo-crime de VD tem sempre natureza urgente.

No quadro de intervenção do MP existe um conjunto de medidas para a preservação dos meios de prova para, deste modo, facilitar todo o processo de descoberta da verdade material no âmbito do processo penal. Uma das medidas previstas para acautelar os meios de prova é a possibilidade da tomada de declarações para memória futura, quando verificadas as condições previstas na Diretiva n.º 5/2019, designadamente, a existência de um nível elevado de risco para a vítima ou a possibilidade do agravamento do nível médio de risco. No caso do envolvimento de crianças numa situação de VD, existe a obrigatoriedade do MMP promover a tomada de declarações para memória futura.

No âmbito do processo, e mediante a solicitação da vítima para a suspensão provisória do processo, o MMP analisa as motivações da vítima para aferir se se está perante um “requerimento livre e esclarecido da vítima” (art.º 281.º, n.º 7 do C.P. Penal), bem como verificar se estão reunidos todos os pressupostos legais. No caso da suspensão provisória do processo, a aplicação das injunções e regras de conduta ao arguido, previstas no n.º 2 do artigo 281.º, depende da análise que o MMP faça à

“dinâmica da relação à data existente entre a vítima e o arguido e à motivação subjacente ao requerimento apresentado, por forma a satisfazer as exigências de prevenção que, em concreto, se façam sentir” (Diretiva n.º 5/2019).

## 5. O MP NA NOTÍCIA DO CRIME

A atual tipologia do crime de VD confere legitimidade ao MP para intervir, dada a sua natureza pública (Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio). Portanto,

“é suficiente, para que o Ministério Público detenha legitimidade para instaurar e prosseguir o procedimento criminal, o conhecimento, por qualquer via e modo, de factos que noticiem a prática do crime” (Pena, 2016, p. 135).

A notícia do crime de VD pode ser transmitida diretamente ao MP (embora não exista tradição deste procedimento na população portuguesa) ou indiretamente através das Polícias (sobretudo recorrendo à rede de proximidade em que as Esquadras da PSP e Postos Territoriais da GNR se tornaram). O MP é uma das entidades responsáveis por fornecer uma resposta de primeira linha em ocorrências de VD, coadjuvada pelos Órgãos de Polícia Criminal (OPC). A partir da notícia do crime, o Magistrado do MP (MMP) promove uma verificação de todos os antecedentes registados sobre os sujeitos processuais, principalmente aqueles que documentem as relações com a vítima, no sentido de preparar o despacho inicial e promover, se for caso disso, uma junção processual. Em caso de dúvida, prevalece a classificação do crime como VD.

“Na configuração padrão do processo comum, (...) a aquisição da notícia de crime de violência doméstica dá sempre lugar à abertura do inquérito, o qual compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles, e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação (art.º 262.º, do Código de Processo Penal)” (Pena, 2016, p. 140).

Um dos primeiros resultados da apresentação de denúncia é a atribuição do estatuto de vítima pelo OPC ou autoridade judiciária

(artigo 14.º da Lei da VD). Isto significa que a vítima tem o direito de ser informada acerca: do tipo de recursos existentes e a que pode recorrer para solicitar apoio; da tramitação processual subsequente e qual o seu papel; como e em que termos pode receber proteção (medidas de segurança); dos requisitos que regulam o direito de indemnização; dos mecanismos de defesa a que pode recorrer sempre que resida noutro país; e, sobre o acesso a aconselhamento jurídico, apoio judiciário ou outras formas de aconselhamento.

## 6. O MP NA AVALIAÇÃO DO RISCO

Um dos aspetos determinantes na promoção da segurança das vítimas é, indubitavelmente, a avaliação do risco. Esta avaliação é materializada através do preenchimento por parte das polícias da Ficha de Avaliação de Risco (RVD-1L), no momento da notícia do crime. No caso de tramitação subsequente ou sempre que tenha conhecimento de novos factos, o MMP deve promover uma reavaliação do risco, o que é feito através do preenchimento da Ficha de Reavaliação de Risco (RVD-2L). Para se compreender o alcance da avaliação do risco, na Diretiva n.º 5/2019 é definido que

“mesmo em caso de encerramento do processo, o MMP decide ou promove, consoante os casos, que o procedimento de reavaliação do risco se mantenha, sempre que as necessidades de proteção da vítima o imponham e esta expressamente requeira a manutenção do estatuto de vítima”.

A vítima é informada sobre o nível de risco a que está sujeita, sendo também esclarecida quanto às correspondentes medidas de proteção para o mitigar. De forma inequívoca cabe ao MMP identificar e gerir os riscos associados à segurança da vítima. Na ponderação dos fatores de risco, o MMP

“procede a uma análise rigorosa e crítica dos respetivos elementos, cotejando-os com outros fatores de risco que, não se mostrando contemplados naquele instrumento, justifiquem a elevação do nível de risco de revitimização, caso em que, obrigatoriamente, deverá agravá-lo” (Diretiva n.º 5/2019).

O MMP deve, então, ponderar outros fatores de risco, por exemplo:

“aumento do número de episódios violentos e/ou da gravidade dos mesmos, em particular no último mês, acompanhado da convicção da vítima de que o denunciado ou arguido pode matá-la;  
Existência de processo(s) contra o denunciado ou arguido pela prática de crime(s) contra a vida, integridade física ou de ameaça, bem como a repetida verbalização perante familiares ou pessoas próximas da vítima da intenção de a matar” (Diretiva n.º 5/2019).

Apesar desta recomendação expressa para consideração de outros fatores de risco, na verdade as situações enquadradas no primeiro ponto estão previstas na ficha RVD-1L. Nesta conformidade, os ponderadores de risco suplementares aparentemente ficam reduzidos às circunstâncias do segundo ponto, ou seja, a pré-existência de processos contra o agressor no âmbito das ofensas à integridade física ou de ameaça. A verificação desta segunda condição carece de um rápido acesso ao sistema de informação em uso no MP; caso contrário, a morosidade na obtenção desta informação pode pôr em causa as medidas preconizadas para as primeiras 72 horas. No entanto, uma leitura atenta da ficha RVD-1L permite identificar que os primeiros itens correspondem ao tipo de informação prevista no segundo ponto da recomendação da PGR. Assim sendo, não são ponderados outros fatores de risco como é anunciado.

Não obstante, o assunto é retomado no *Manual de Atuação Funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica*.

Nele pode ler-se:

“Quem efetua a avaliação de risco deve assumir, como fundamental, registar outros fatores que considere de especial importância na situação de facto e que não se mostrem compreendidos nos fatores de risco especificamente elencados no questionário-tipo das fichas de avaliação (utilizando o campo específico para o efeito). Além do nível de risco que resulte daqueles fatores, considera-se fundamental uma reflexão adicional relativamente à natureza dos fatores presentes, devendo a mesma ser combinada com a perceção do profissional e da análise da situação concreta, importando ponderar, justificando, uma eventual necessidade de agravar o nível de risco proposto automaticamente pelo instrumento. Sempre que viável, a avaliação de risco deve ser elaborada com recurso ao máximo de fontes de informação possível” (Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, 2020, p. 28).

Sendo isto correto do ponto de vista normativo, como serão feitos estes registos por quem enfrenta situações manifestamente disruptivas, violentas, que evidentemente bulem com qualquer profissional que nelas tenha que intervir? Fica a pergunta.

De resto, quem lê o conteúdo do Manual fica elucidado quanto à enormíssima relevância da atuação dos OPC. Dependerá do especial cuidado – e conhecimento especializado – do polícia a recolha de informação de tal modo que o MP não tenha qualquer dúvida acerca da qualificação do(s) crime(s) envolvido(s). É dito, aliás, a páginas 40 do referido Manual que

“pretende-se que através da adoção destes procedimentos de atuação policial se permita construir um modelo que garanta a triagem de casos, nomeadamente, de risco elevado e uma resposta célere no sistema de justiça” (Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, 2020, p. 40).

A dificuldade associada à avaliação de risco prende-se com a confrontação entre o risco real de cada situação em concreto e

a percepção individual do risco percecionado. O diferencial gerado pela percepção individual (quantas vezes induzida por falsas evidências e lugares-comuns) pode gerar erros de interpretação e provocar um desfasamento entre as medidas de segurança adotadas e o risco real. Para complicar mais o processo, por vezes, a percepção de risco da vítima também deve ser considerada pelo avaliador, conforme é prescrito na Diretiva n.º 5/2019. O processo de avaliação do risco depende, assim, da

“interpretação do real, quer através da reacção a dados objectivos, quer pela leitura que é feita desse real, resulta[ndo] em que a insegurança que cada indivíduo sente depende da relação que se estabelece entre o risco percecionado e o risco objectivo” (Fernandes, 2017, p. 320).

As idiossincrasias associadas à avaliação do risco introduzem uma diversidade indesejável na apreciação do MMP, principalmente, quando há discrepâncias entre o nível de risco percecionado e o nível do risco real. Numa situação deste tipo, o nível das medidas de segurança adotadas não se ajusta às reais necessidades introduzidas pelo risco real, podendo a vítima ficar exposta a um nível de risco real que poderá ter consequência gravosas.

No caso de o nível de risco percecionado ser superior ao risco real, os planos de segurança tendem a ser exagerados face à situação em concreto, o que implica, necessariamente, uma sobrecarga para as entidades que promovem a segurança das vítimas, principalmente no que à gestão dos recursos diz respeito. Na situação oposta, a vítima fica exposta a um nível de risco para o qual não foram acionadas as correspondentes medidas de segurança. Refira-se, ainda, que neste segundo caso a tendência dos avaliadores poderá ir no sentido de inflacionar o nível de risco percecionado, como que adotando um registo defensivo na prática de avaliação tentando evitar maus resultados quer para a vítima quer para o próprio avaliador.

Para aumentar o grau de confiança do processo de avaliação do risco é necessário aumentar o nível de objetividade tanto na recolha de dados como na sua interpretação. A introdução de um procedimento de triangulação de fontes, de métodos de análise e de avaliadores, parece-nos uma boa prática que permitirá eliminar ou reduzir a subjetividade introduzida pelo atual processo de avaliação do risco. Uma possibilidade de operacionalizar esta triangulação seria através da Rede de Urgência de Intervenção, proposta no relatório produzido pela CTM, que possa ser acionada 24 horas por dia, envolvendo as autoridades judiciais, os OPC e as estruturas de apoio à vítima.

Porém, nem todos os intervenientes leem do mesmo modo os resultados da avaliação de risco. Além disso, a existência de várias entidades a intervir no terreno leva a que se desconheça os fundamentos da atuação de algumas delas, gerando-se uma espécie de desconfiança mais ou menos difusa entre todos. É, pois, necessário encontrar uma linguagem comum, fazer treino conjunto, não para homogeneizar todos os procedimentos mas para trabalhar as relações interorganizacionais ao nível da confiança e do respeito mútuo pelo trabalho que é feito (Machado, Pais, Morgado e Felgueiras, 2021), e acima de tudo para assegurar a eficácia desejada, ou seja, para que se consiga obstaculizar a reincidência.

Além disso, a aplicação das fichas de avaliação de risco faz a captura de momentos que, por vezes, não deixam entender a dinâmica de toda a situação, o que constitui um problema sinalizado por muitos daqueles que intervêm no terreno. Não deixa de ser interessante que a expressão corrente em língua inglesa seja *dynamic risk assessment*, o que precisamente acentua a necessidade de atender à mutabilidade da realidade que, como é sabido, é imensamente volátil no contexto da VD.

Uma outra medida de segurança aplicável é a teleassistência. O sistema de teleassistência funciona utilizando tecnologias de comunicação móvel e georreferenciação, assegurando uma resposta rápi-

da e eficiente em situações de perigo ou ameaça e apoio emocional permanente, 24 horas por dia, 365 dias por ano. A Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) é a entidade que assegura (tecnicamente) a prestação deste serviço em todo o país, que é gratuito e que se destina não apenas a vítimas de VD mas a todas as pessoas dependentes ou em situações de insegurança. O sistema funciona bastando para tal premir um botão num dispositivo técnico (entregue à vítima) que está permanentemente ligado ao Centro de Contacto da CVP. De acordo com a situação específica, é notificada a linha de emergência (112), a PSP, a GNR, os bombeiros, vizinhos, ou familiares da vítima. Ou seja, a vítima de VD consegue assim aceder a um conjunto de respostas/intervenções desde as áreas da assistência psicossocial até à intervenção policial, incluindo o recurso às suas redes sociais informais de apoio através de uma sinalização a partir de fora dessas mesmas redes.

A disponibilização do serviço de teleassistência ocorre por decisão do juiz ou MMP após rigorosa análise da avaliação de risco (RVD-1L). A vítima pode entrar neste programa por um período de seis meses, prorrogável, e pretende-se maximizar a sua segurança, de forma permanente, mitigando, deste modo, os riscos identificados. Na apreciação de cada caso,

“o MMP deve, no mais curto espaço de tempo, consoante os casos, comunicar ou promover a comunicação das decisões de aplicação, prorrogação e cessação da medida de teleassistência à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG)” (Diretiva n.º 5/2019).

## 7. O MP NA PROTEÇÃO DA VÍTIMA

A partir da notícia do crime de VD são desencadeados, nas 72 horas seguintes, um conjunto de procedimentos com o objetivo de, por um lado, proteger a vítima e, por outro lado, acautelar os meios



de prova. Toda a estratégia de proteção é iniciada com a avaliação de risco pelas polícias através das RVD-1L e RVD-2L (esta última, já numa fase de reavaliação do risco). Sempre que a notícia do crime chega ao MP sem a respetiva avaliação do risco, o MMP ordena a sua realização e envio no período das 72 horas.

A atuação inicial é crucial, sendo nesta curta janela temporal que o MMP determina as medidas de proteção, de forma exaustiva, e comunica-as aos OPC pela via mais expedita, de modo a maximizar a segurança da vítima em função das circunstâncias do caso concreto. Paralelamente, determina a aplicação de medidas de coação ao arguido e promove os atos processuais urgentes para aquisição de prova.

O conjunto de estratégias e de medidas de segurança definidas para proteger a vítima são condensadas no designado Plano de Segurança (PS). De acordo com o artigo 29.º-A da Lei da Violência Doméstica, após a denúncia de um crime de VD, é elaborado um PS pelos OPC ou pelas estruturas locais de apoio. No *Manual de Atuação Funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica* este plano é apresentado como sendo um

“plano individualizado de segurança [que] é um instrumento que assenta na definição e prestação de orientações para autoproteção e prevenção do risco e perigo de uma vítima, tendo em conta a caracterização da situação atual relatada, bem como na informação relevante recolhida noutras fontes, definindo estratégias de segurança avaliadas pela própria vítima como possíveis de executar, nos vários contextos em que pode ocorrer vitimação, sem aumentar o possível risco de violência” (Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, 2020, p. 28).

O PS visa alcançar três objetivos: comunicar e explicar à vítima de VD as medidas de proteção a adotar, bem como os meios de auxílio disponíveis para fazer face a acontecimentos que ponham em causa a sua segurança; definir os procedimentos a implementar pela

Polícia para garantir a segurança da vítima; e, registrar as medidas adotadas pela Polícia para garantir a segurança da vítima.

Qualquer PS deve ter em consideração que a esmagadora maioria das condutas para promover a segurança serão desenvolvidas pela vítima. Por esta razão a vítima deve ser envolvida na definição das medidas de segurança a adotar, após uma aferição da viabilidade da implementação de cada medida.

O plano individualizado de segurança gizado deve ser registrado nos autos. Em situações de risco elevado, o PS para as vítimas de VD pode consagrar o recurso a casas de abrigo ou, eventualmente, a deslocação para um domicílio confidencial, numa lógica de prevenção situacional para a redução de oportunidades para o crime de VD. A confidencialidade é fundamental para a eficácia desta medida de segurança, tendo a Diretiva n.º 5/2019 estabelecido procedimentos para os MMP garantirem a reserva do domicílio da vítima. Para complementar o PS a vítima poderá beneficiar do programa de teleassistência, já referido acima.

Em relação ao arguido, o MMP pode aplicar ou promover a aplicação de medidas de coação, em função do seu nível de competências. A aplicação de uma medida de coação implica que o MMP informe a vítima e o OPC da área de residência da vítima. No caso

“da proibição de contactos com a vítima ou de suspensão do exercício das responsabilidades parentais, o MMP diligencia pela prestação da correspondente informação ao diretor do estabelecimento de ensino que a criança ou jovem frequente, promovendo ou determinando a comunicação quando o tribunal a não assegure, mediante ofício confidencial, do mesmo modo informando de eventual alteração do quadro anterior” (Diretiva n.º 5/2019).

Nas situações em que existe (a necessidade de) confidencialidade da residência da vítima, torna-se necessário introduzir medidas adicionais de cibersegurança para permitir apagar a pegada digital da

vítima, nomeadamente, contas de correio eletrónico (*email*), perfis nas redes sociais, assim como a ocultação do endereço IP ou a proteção de contas bancárias da vítima. A vertente digital da segurança é fundamental para proteger efetivamente a vítima. Em qualquer intervenção deve ser explicado à vítima os riscos digitais a que está sujeita e quais os procedimentos a adotar para maximizar a sua segurança. Este aspeto significa que no plano de segurança deve ser contemplada a cibersegurança da vítima, o que exige a intervenção de pessoal especializado. Impõe-se que seja dada à vítima uma nova “identidade digital”, a mudança de todas as palavras-passe, bem como a recomendação para novos hábitos e rotinas digitais.

## 8. VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Tendo ainda presente a Diretiva n.º 5/2019, e refletindo sobre esta à luz das funções manifestas e latentes (cf. Merton, 1970) que nela podemos enxergar, ao procurar obter ganhos de eficiência processual e minimização dos riscos de dispersão da atuação dos atores institucionais presentes, o legislador acaba por correr um outro risco (ou seja, um efeito indesejado) correspondente ao afunilamento da lógica centrada no processo (função latente) em lugar de uma lógica centrada na pessoa (função manifesta). Esse risco pode ser designado por judicialização da violência doméstica, e caracteriza-se pela sobredeterminação da produção legal de prova com prejuízo para a lógica das medidas de segurança e proteção da vítima de VD.

Por outro lado, cada ator no terreno tende a interpretar o fenómeno em linha com a sua própria experiência, o que, se pode trazer maior pressão para a hierarquia devido ao facto de não existirem regras comuns aplicáveis à imensa diversidade de casos, pode também impedir o estabelecimento de um modelo de regras que seja comum.

“O bem jurídico protegido pelo crime de VD é plural e complexo. (...) O seu fundamento deve ser encontrado na proteção de quem, no âmbito de uma relação interpessoal, vê a sua dignidade pessoal, liberdade e segurança ameaçada (...), sendo o enfoque colocado na situação relacional existente entre agressor e vítima” (Poiares, 2020, p. 27).

É aqui, de facto, que nos devemos centrar. Quando se coloca a tónica na relação, os atributos das partes e os valores envolvidos mudam. Considerar o par, o casal desavindo, não é o mesmo que atender a cada uma das partes separadamente; o todo não é igual à soma das partes. Neste caso, implica considerar os diferentes papéis e posições que os intervenientes assumem e a rede de significados com que jogam no tabuleiro da sua política (de exercício de poder) relacional.

Na tentativa de compreensão da violência contra a mulher inscrita na violência de género, não se pode perder de vista, recorrendo a uma analogia, que a fissão de um núcleo familiar (ou equivalente), tomando esse núcleo como uma relação social informal, gera frequentemente uma energia descontrolada com consequências de muito difícil avaliação prévia para cada um dos elementos sociais em presença (agressor, vítima, testemunhas presenciais e não presenciais) e para a sua rede social de suporte. No mundo social a previsibilidade verdadeiramente não existe, sendo os processos de avaliação de risco de fissão muito grosseiros. A perplexidade com que tomamos conhecimento de certas ocorrências de violência doméstica, sobretudo considerando o contexto, o momento e a intensidade com que ocorrem, exprime a dificuldade de previsão das mesmas (e, logo, de uma prevenção adequada àquela relação).

Assim, queremos poder afirmar que se as práticas sociais se constituem como regularidades sociais e exprimem, num momento histórico determinado, o padrão cultural dominante, a violência doméstica como fenómeno social apresenta igualmente padrões, mas de muito difícil prognose, justamente por decorrerem de interações

sociais com elevada intimidade, portanto menos propensas a uma observação exterior precisa, e sustentadas por um colorido afetivo-emocional sempre ímpar e, assim, não completamente discerníveis ou interpretáveis por alguém que está no ‘de fora’ da relação. Mas não se infira, porém, que entendemos esta violência como errática, improvável ou epifenomenal.

## **9. DESAFIOS PARA O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

Aqui chegados, recoloca-se a pergunta: quais os desafios atuais no combate da violência contra a mulher? Afirmção talvez banal mas nem por isso menos correta é a de que os tempos da justiça não são os mesmos da vida real. E os casos fatais em VD com que sistematicamente nos confrontamos demonstram-no bem. A intervenção do processo, do MP, muitas vezes não se entranha na trajetória da vítima. O resultado é a não-apropriação pela vítima da sua nova e diferente condição e, assim, das novas e diferentes possibilidades e oportunidades. Finalmente, a vítima desvincula-se da queixa e do processo.

Um dos maiores desafios para os MMP é, no dizer de alguns profissionais com quem os autores contactam no âmbito das suas profissões, conseguir levar a bom termo estes processos, porque é difícil a gestão dos sentimentos de frustração e impotência face à desistência das vítimas ou ao seu silêncio durante o julgamento. À partida, há um conjunto de fatores que travam a apresentação de queixa – vergonha face à família, pressão social, maior fragilidade da situação laboral e menor remuneração pelo trabalho, etc.. Também por isto, as vítimas demoram a falar, a conseguirem contar-se. Precisam de tempo para conseguirem começar a falar e depois para relatarem

certas informações que se tornam muito pertinentes para o próprio processo. Mas o alongamento deste tempo colide com a urgência destes processos. Como fazer, então, a história do caso (contextualização, histórico jurídico-penal, antecedentes, indicadores de risco...), tendo em conta a necessária celeridade processual? A própria ficha de avaliação de risco que chega das polícias, “preenchida com cruzeiros”, não fornece uma visão compreensiva acerca do caso (ainda que isso possa constituir um problema por causa da parcialidade de quem as preenche).

Por outro lado, ainda que no final do processo exista a decisão do magistrado judicial, o MMP, que coloca o processo em movimento e o alimenta, toma as decisões de forma essencialmente solitária. Mesmo apoiando-se na avaliação de risco feita pelas polícias ou nos relatórios da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, e também na própria sensibilidade individual, a decisão pesa e as consequências do erro possível também. Mas até chegarem ao gabinete do MMP, as vítimas têm como interlocutores (junto do MP) os polícias, que são rápidos na resposta, muitos têm já formação específica para ouvir as vítimas e oferecem uma visão mais concreta do caso, apoiando o MMP nas diligências a realizar. A complexidade do processo acaba por sobrepor-se à complexidade da situação real. Como lidar com a imprevisibilidade dos comportamentos? Como evitar mais violência e morte? Apesar do escrutínio (social, institucional, mediático) ser cada vez maior, os casos sucedem-se... A resposta habitual remete para a necessidade de mais formação para todos os profissionais envolvidos.

A necessidade de reestruturação e reforço da formação e educação em VD já tinha sido identificada no Relatório GREVIO (*GREVIO Baseline Evaluation Report: Portugal*, 2019) ao abrigo do Artigo 15 da Convenção de Istambul, publicado pelo Conselho Europeu de 21 de Janeiro de 2019, sob o título “Formação Profissional”. O parágrafo 99 recomendava:

- “d. prosseguir os seus esforços para assegurar que todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que possam entrar em contacto com as vítimas recebam formação contínua sobre a violência contra as mulheres, o que coloca uma forte ênfase na necessidade de compreender a dinâmica da violência contra as mulheres e no papel dos serviços responsáveis pela aplicação da lei na procura de provas para processar os casos de violência;
- e. alargar as oportunidades de formação inicial e em serviço disponíveis para os membros da magistratura para abordar todas as formas de violência contra as mulheres abrangidas pela Convenção de Istambul, com base no desenvolvimento de diretrizes apropriadas;
- f. prever uma formação profissional obrigatória para os profissionais do direito [que estão] ao serviço”.

Também as recomendações aceites e em implementação do 3.º Exame Periódico Universal de Portugal em Direitos Humanos, da ONU, de Maio de 2019, referiam a necessidade de desenvolver programas de formação sobre igualdade de género e direitos humanos destinados a magistrados.

A formação específica dos magistrados é um tópico que foi objeto de alteração recente. A Lei n.º 80/2019, de 2 de Setembro – que procede à terceira alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, que regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários – vem assegurar, pela primeira vez e de forma explícita, a formação obrigatória dos magistrados em matéria de direitos humanos e violência doméstica (cf. Artigo 39.º XI) “Violência de género, nomeadamente violência doméstica”; e, Artigo 74.º n.º 3 - “As ações de formação contínua podem ser de âmbito genérico ou especializado, podendo ser especificamente dirigidas a determinada magistratura, e devem incidir obrigatoriamente na área dos direitos humanos e, no caso de magistrados com funções no âmbito dos tribunais criminais e de família e menores, obrigatoriamente sobre violência doméstica, nas seguintes matérias: a) Estatuto da vítima de violência doméstica;

b) Formas de proteção específica de vítimas idosas e especialmente vulneráveis; c) Medidas de coação; d) Penas acessórias; e) Violência vicariante; f) Promoção e proteção de menores). A mais recente alteração a este diploma – Lei n.º 21/2020, de 2 de Julho – reforça que a tónica da formação deve incidir sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança e Violência Doméstica (cf. Artigo 74.º, n.º 3).

Porém, as formações habitualmente ministradas são pontuais, eminentemente teóricas, e acrescem ao trabalho quotidiano, contribuindo, assim, para um certo desinteresse e desinvestimento no próprio processo contínuo de aprendizagem. Além disso, pergunta-se, sendo a formação apresentada como a grande panaceia, será profícuo considerar como destinatários desta formação profissionais que ancoram os seus juízos e comportamentos em estereótipos de género, raça, etnia, que veem o diferente como potencial perturbador da ordem, porque sentido como gerador de insegurança e incerteza?

Coloca-se, pois, um problema prévio: quem queremos formar? Quem recrutamos e selecionamos para trabalhar nestas áreas? Ou seja, qual a matéria-prima que pretendemos formar e enformar? Em primeiro lugar, deve considerar-se que a formação de todos os atores sociais envolvidos não pode ter currículo semelhante. E como se garante a qualidade da formação inicial e ao longo da carreira? Quem apoia a tomada de decisão, a supervisiona, a avalia de forma construtiva e contínua (para além das situações que correm menos bem, ou do envio de diretivas específicas sobre procedimentos a seguir na condução dos casos)? Quem e como se certificam competências (numa altura em que, de uma maneira ou de outra, e dado o mediatismo do assunto, todos pensam poder ter uma palavra a dizer na formação na área da violência doméstica e de género, transferindo este assunto para o campo do negócio)?

Entretanto, acresce à formação a necessidade de educação, ambas questões críticas no atual contexto. Pela simples razão de que bem podemos desenhar cursos de formação excecionais mas se não



cuidarmos de educar os mais novos para o respeito por um Outro que é diferente não teremos resultados positivos. A aceitação pelos mais jovens de situações de violência no namoro e de *cyberbullying*, a normalização da partilha de dados (textos e imagens) na internet, ou a aceitação acrítica do desnivelamento entre ‘eles’ e ‘elas’ no desempenho de papéis sociais, não deixam antever um futuro promissor.

## CONCLUSÕES

A dinâmica de transformação a que se tem assistido na área da prevenção e combate à violência contra a mulher e, especificamente, à violência doméstica, poderiam fazer antecipar uma clara transformação, também, ao nível social. Contudo, a abertura e preocupação plasmada no esforço legislativo continua a esbarrar num tecido social que ainda olha a violência exercida contra a mulher com alguma condescendência.

Ainda é corrente encontrar alguns discursos que abraçam uma crença social e cultural relativamente ao poder patriarcal, crença que embasou as relações íntimas, e mesmo sociais e laborais, em Portugal, durante muito tempo. São discursos que se mostram tolerantes face a este problema, que parecem aceitar a existência de um certo destino para algumas pessoas ou grupos e, assim, admitir certos comportamentos violentos, naturalizando-os no seio de algumas populações. Do mesmo modo, as vítimas – maioritariamente mulheres – são ainda estigmatizadas, continuando a calar, muitas vezes, a sua situação.

Estas dinâmicas de transformação social, “lentas e graduais, por vezes aceleradas pelas reformas legais necessárias e impulsionadas pelas convenções internacionais, trouxeram simultaneamente novos desafios” (Machado et al., 2021). E, por vezes, a visão idealizada dos decisores políticos colide com a realidade do mundo em que vivem as pessoas ditas comuns.

“Um dos desafios colocado diretamente às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, tem a ver com a crescente complexidade dos procedimentos operacionais (procedimentos administrativos mais sofisticados, atribuição do estatuto de vítima, avaliações de risco, planos de segurança individuais)” (Machado et al., 2021).

Será preciso esperar que as reformas que têm vindo a ocorrer produzam os seus efeitos, contrapondo-se cerca de 30 anos de reformismo gradualista a séculos de quase imobilismo nas relações de género e de aceitação tácita da violência interpessoal entre homens e mulheres. Só então os resultados dessas reformas poderão ser avaliados. De qualquer modo, o imenso desafio colocado pela pandemia de Covid-19 veio acrescentar múltiplas variáveis, até agora desconhecidas que, por certo, irão refletir-se nos resultados de formas impossíveis de antecipar. Mais do que um episódio, a crise pandémica pode ter gerado uma nova dinâmica social nesta matéria.

Até agora o que continua a ver-se, no terreno, é que o esforço de articulação inter-organizacional está muito ancorado em relações pessoais que funcionam como catalisadores da tomada de decisão, que procuram agilizar todo o processo (como atos de boa fé e voluntarismo). Todavia, os melhores resultados, espera-se, poderão ser colhidos com um franco e efetivo trabalho colaborativo (no terreno), envolvendo, desde logo, as polícias e o MP. Assim, os protocolos de ação poderão ser aplicados no imediato, envolvendo então outros atores locais. Só uma relação de confiança e respeito mútuo (Machado et al., 2021) permite esta abordagem. Mas ela impõe, também, a par com a abordagem normativa, usar o conhecimento intuitivo baseado na(s) experiência(s) dos profissionais que estão no terreno, que conhecem as características do local e dos seus habitantes, e que, por isso, melhor interpretam as raízes dos seus comportamentos. E aqui há que apostar, de forma clara, na formação, dando oportunidade à incorporação de conhecimento consolidado, baseado em resultados de investigação científica, numa lógica de retroalimentação.

O lugar que a Lei consagra ao exercício do MP e à ação de cada MMP é central na resposta à violência (depois de ocorrido o facto) e pode ser, de algum modo, também muito importante na prevenção. A influência sobre a comunidade de uma justiça bem administrada e célere pode ser decisiva para quem é vítima (sentir-se motivado a denunciar apoiado pelas instituições do Direito) e para quem é agressor (sentir-se inibido pela ação punitiva do Estado e pela demonstração de que a impunidade é uma falsa percepção). Neste processo, o MP desempenha um papel destacado, porquanto dispõe de meios claramente expostos na Lei e poderosos (em termos de intervenção) para influenciar decisivamente o desfecho dos casos de violência doméstica que chegam ao conhecimento das autoridades. A agência dos MMP é incontornável para que o número de acusados e de condenados por violência seja mais equilibrado e tal desiderato depende, em grande parte, da qualidade do trabalho destes magistrados.

A complexificação dos mecanismos formais de atuação, sobretudo na articulação entre entidades públicas (polícias, MP, tribunais, serviço social) e entre estas e algumas entidades privadas ou do setor social (e.g. ONG), se por um lado visa a eliminação da burocracia redundante, por outro lado não tem ainda hoje correspondência com o que seria um sistema burocrático benigno (no sentido de uma racionalização efetiva). De facto, o que se verifica no terreno e analisando alguns casos que tiveram um desfecho trágico após numerosas denúncias, é que a multiplicação de intervenções por vários operadores, ao invés de gerar sinergias resulta num imenso ruído, numa abordagem desorganizada da qual as vítimas saem prejudicadas.

A atual lei expõe as entidades públicas a um maior escrutínio por parte da comunidade, obrigando a uma clarificação das etapas processuais e dos seus tempos, permitindo saber quais os resultados da intervenção das autoridades. O MP e os seus magistrados não estão excluídos desse mesmo escrutínio, o que os obriga, por sua vez, a conhecer melhor a realidade sobre a qual intervêm. Esta é, pelo me-

nos, a ilação que se retira das responsabilidades que um MMP tem, por exemplo, na decisão processual, na condução de uma vítima para um programa de teleassistência, ou na reavaliação do risco que recai sobre a vítima, apenas para dar alguns exemplos. E, para a determinação de um risco, cabe conhecer as vulnerabilidades que assistem a esse risco, e esse conhecimento tem que ser empírico (até mesmo de senso comum, mas evitando as falsas evidências), para além do texto normativo. Importa considerar a dissonância entre o real e a norma numa aproximação ao caso concreto, sob pena de se perder de vista a vítima e deixando que se mantenha a oportunidade para o cometimento de mais agressões. Isto pressupõe uma formação nova e um treino com *role-playing* baseado em casos simulados (com base real).

## REFERÊNCIAS

- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development – experiments by nature and design*, Harvard University Press, London.
- Fernandes, L. F. (2017). A insegurança e as políticas públicas de segurança. In Jorge B. Gouveia (coordenador), *Estudos de direito e segurança* - Volume II. Coimbra: Almedina.
- GREVIO (2019). *GREVIO baseline evaluation report: Portugal*. Strasbourg: Secretariat of the monitoring mechanism of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, Council of Europe.
- Machado, P., Pais, L. G., Morgado, S., & Felgueiras, S. (2021). An inter-organisational response to domestic violence: The pivotal role of police in Porto, Portugal. *European Law Enforcement Research Bulletin*.
- Merton, R. (1970). *Sociologia. Teoria e Estrutura*, São Paulo: Editora Mestre Jou.
- Poiares, N. (2020). Violência doméstica e redes sociais: A proteção

jurídico-penal da vida privada na internet. *Cyber Law by CIJIC*, 10, 10-59.

Rittel, H., & Webber, M. (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*. 4, 155-169.

Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade (Coord.) (2020). *Manual de Atuação Funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica*. Lisboa: XXII Governo Constitucional.

Vidal, J. (2004) Ministério Público. In *Polis Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado*. Braga: VERBO.